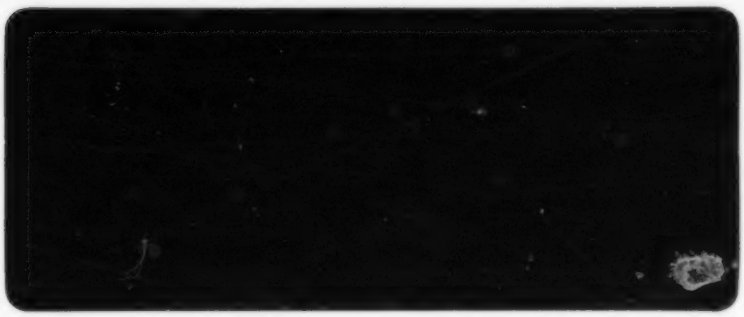
Cadre régional de référence pour la gestion du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC)

Québec



Agence de la santé
et des services sociaux
de Lanaudière
Québec

Cadre régional de référence pour la gestion du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC)

Entre

Les organismes communautaires de Lanaudière
en santé et services sociaux
et
l'Agence de la santé et des services sociaux
de Lanaudière

Adopté par le conseil d'administration de
l'Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière
le 17 juin 2009

Mai 2009

Rédaction et coordination :

Madame Chantal Sullivan, coordonnatrice, TROCL
Madame Maya Fernet, agente de liaison, TROCL
Madame Suzie Gagnon, directrice des services sociaux, Agence de Lanaudière
Madame Christine Boulet, agente de planification, programmation et recherche, Agence de Lanaudière
Monsieur Mario St-Georges, agent de planification, programmation et recherche, Agence de Lanaudière

Révision et mise en page :

Sylvie Savignac, technicienne en administration – volet bureautique, Agence de Lanaudière
Claudette Sanche, agente administrative, Agence de Lanaudière

Édition :

Direction des services sociaux, Agence de Lanaudière

Dépôt légal
ISBN version imprimée : 978-2-89475-372-1
ISBN version PDF : 978-2-89475-373-6

Ce document peut être consulté
sur le site Internet : www.agencelanaudiere.gouv.qc.ca

Dans ce document, la forme masculine utilisée seul n'a pour but que d'alléger le texte.

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE 4
1. LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES 5
1.1 L'action communautaire 5
1.2 Caractéristiques des organismes communautaires 5
1.3 Reconnaissance de la contribution du secteur communautaire 8
1.4 Contribution régionale du mouvement communautaire en santé et services sociaux 8
1.5 Enjeux et défis pour le secteur communautaire 8
2. PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES (PSOC) 9
2.1. Responsabilités de l'Agence 9
2.2. Objectifs du programme 10
2.3. Les principes de relations entre les organismes communautaires et l'Agence 10
2.4. Facteurs d'exclusion au PSOC 11
2.5. Critères d'admissibilité au financement à la mission globale 12
2.6. Demande de reconnaissance et d'admissibilité 14
2.6.1 Analyse de la demande 15
2.7. Financement 15
2.7.1. Les trois volets de financement du PSOC 15
2.7.2. Critères d'admissibilité au financement par entente pour des activités spécifiques ou pour des projets ponctuels 17
2.8. Reddition de comptes dans le cadre du financement en soutien à la mission globale 17
2.8.1. Documents requis pour la reddition de comptes 17
2.8.2. Rapport d'activités et rapport financier 18
2.8.3. Surplus non affecté admissible 18
2.8.4. Analyse des documents exigés 19
2.9. Reconduction du financement en soutien à la mission globale 19
2.10. Les pouvoirs et les devoirs de l'Agence 19
2.10.1 Organismes en difficulté 19
2.10.2 Plaintes des usagers 20
2.10.3 Réaffectation des disponibilités financières 20
2.10.4 Formation 20
2.11. Instance régionale bipartite 21
CONCLUSION 21
BIBLIOGRAPHIE 22

CONTEXTE

Au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) a été créé en 1973 pour répondre à la demande croissante d'organismes bénévoles qui désiraient recevoir aide, conseil, information et soutien financier. Depuis ses débuts, le budget national du programme est passé de moins d'un million de dollars en 1973 à plus de 399 millions pour l'exercice financier 2007-2008. Le nombre d'organismes soutenus financièrement a augmenté de façon tout aussi spectaculaire, passant d'environ une trentaine d'organismes en 1973 à près de 3 397 en 2004-2005[1].

Les modalités liées à la reconnaissance des organismes communautaires et à leur financement ne relèvent pas exclusivement du réseau de la santé et des services sociaux et intéressent le gouvernement depuis de nombreuses années.

L'adoption le 1er septembre 1993 de la nouvelle Loi sur les services de santé et les services sociaux (Loi 120) a marqué un moment important pour les groupes communautaires. En effet, était alors reconnue pour la première fois dans un cadre législatif l'existence d'organismes mis sur pied librement par les communautés dans le but d'agir sur leurs conditions de vie et de santé.

C'est en 1994 que le transfert de la gestion du PSOC s'effectue du ministère de la santé vers les régies régionales. La région de Lanaudière s'est donnée en 1995 un cadre de reconnaissance des organismes communautaires qui avait pour but de clarifier les mandats respectifs des partenaires concernés et de proposer une définition claire et fonctionnelle de la reconnaissance des organismes communautaires, car seuls les organismes reconnus comme appartenant au domaine de la santé et des services sociaux peuvent être admissibles à un financement récurrent de la régie régionale.

En parallèle, le mouvement communautaire a revendiqué pendant plus d'une décennie une politique de reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire. Le 4 juillet 2001, le gouvernement du Québec adoptait la politique *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Cette politique gouvernementale vient reconnaître pleinement le rôle des organismes communautaires dans le développement social et économique du Québec.

Dans le cadre du plan d'action qui vise la mise en œuvre de cette politique gouvernementale, le MSSS a entrepris en 2004 des travaux concertés avec les représentants de regroupements nationaux d'organismes communautaires en créant le *Comité sur la valorisation et la consolidation de l'action communautaire en santé et services sociaux* afin de réviser le PSOC.

Bien que les travaux entrepris par le MSSS ne soient pas encore terminés, les organismes communautaires de la région ont souhaité que soit produit un cadre régional de référence pour la gestion du PSOC. Ce cadre est donc le fruit de cette volonté commune Agence et organismes communautaires, visant à se doter d'un outil qui circonscrit les balises d'application régionale du PSOC et de guide pour les organismes en matière de responsabilités qui en découlent.

Il est important de mentionner que la Table régionale des organismes communautaires de Lanaudière (TROCL) et l'Agence conviennent que les résultats de travaux provinciaux sur l'harmonisation de ce programme devront être pris en considération et pourraient amener des modifications au contenu du présent cadre régional de référence pour la gestion du PSOC.

---

[1] Info-Org.com, octobre 2008, MSSS

PARTIE 1

1. LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

1.1 L'action communautaire

Les organismes communautaires se définissent comme constituants d'un mouvement social autonome d'intérêt public, comme des agents de transformation sociale qui agissent en vue de favoriser l'amélioration de la qualité du tissu social. Leur intervention se propage bien au-delà de la simple satisfaction des besoins sociaux et des besoins de santé de la population. L'action de ces organismes constitue au Québec un secteur particulier d'intervention dans le domaine de la santé et des services sociaux. Le mouvement est engagé :

- dans le travail quotidien contre la pauvreté, la discrimination et en vue de l'amélioration de la qualité du tissu social, par la création de groupes d'entraide, de défense de droits et la mise en place de services adaptés aux besoins des personnes en cause, etc.;

- dans l'action sociale et politique visant de profondes transformations des lois, des institutions, du marché, des mentalités, pour contrer l'exclusion et promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes;

- dans la création d'espaces démocratiques (démocratisation de nos lieux d'existence et des lieux de pouvoir) et la revitalisation constante de la société civile.

1.2 Caractéristiques des organismes communautaires[2]

Les organismes communautaires se caractérisent par un fonctionnement démocratique, par une vision globale de la santé et du bien-être des personnes et de la société, par une approche globale, par une action basée sur l'autonomie des groupes et des individus, par une capacité d'innover, par un enracinement dans la communauté, par une vision « autre » du service et par une conception plus égalitaire des rapports entre les personnes intervenantes et participantes. De façon plus spécifique :

- ***L'approche globale***

  Les organismes mettent de l'avant une approche selon laquelle la santé et le bien-être des personnes sont conditionnés par les contextes économique, politique, social et culturel dans lesquels les gens vivent.

  Dans leurs interventions, ils cherchent à éviter la fragmentation et la spécialisation en tenant compte de la situation globale de la personne.

[2] Extrait en partie, Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec

Il s'agit d'une approche alternative et diversifiée qui tient compte de l'environnement de la personne. La notion de l'alternative réfère aussi à la distinction avec l'approche du réseau public.

Ils ont ainsi développé une gamme diversifiée d'activités et d'interventions à caractères préventif et curatif qui visent à agir autant sur les causes des problèmes qu'à en atténuer les conséquences.

L'autonomie comme toile de fond

Les organismes déterminent librement leurs orientations, leurs approches, leurs pratiques, leurs normes de régie interne et leurs règles de fonctionnement, telles que reconnues dans la politique gouvernementale *« L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec »*.

Pour le mouvement communautaire, cette autonomie d'action constitue un actif pour la société québécoise et permet de conserver une distance critique par rapport à l'État.

- ***Des activités centrées sur les valeurs d'autonomie et de prise en charge***

Les activités offertes par les organismes représentent l'expression d'une vision qui valorise l'autonomie des individus et des collectivités. Cette vision favorise la résolution des problèmes par les personnes et les groupes touchés par ces problèmes.

Elles favorisent le cheminement des personnes et des groupes dans le sens d'une mise à contribution de leurs capacités à résoudre leurs difficultés et à modifier leurs conditions de vie. Une contribution qui en fait des agents importants de changement social.

Les activités sont donc réalisées dans une perspective d'accompagnement, de support, d'information, de sensibilisation, de responsabilisation, de mobilisation et de formation. Cette perspective veut encourager *l'empowerment* des individus et des communautés.

Les organismes adhèrent à une vision de changement social et définissent leur action comme en étant une de mobilisation visant à habiliter la population à mettre en place, dans la communauté, des solutions aux problèmes rencontrés. Les interventions visent donc à accroître les capacités de prise en charge des communautés, améliorer la qualité du tissu social et répondre à des besoins individuels.

- ***La souplesse et l'innovation***

En raison de leur enracinement et de leur identification à la communauté, les organismes font généralement preuve de flexibilité et de polyvalence pour s'adapter aux besoins changeants des individus et des collectivités.

Au fil des ans, ils ont développé des initiatives adaptées à des besoins nouveaux ainsi que des modes d'intervention qui présentent parfois un caractère novateur.

La proximité des groupes communautaires avec les divers réseaux sociaux de la communauté leur permet de rejoindre les populations vulnérables qui ne font pas spontanément appel au réseau public ou qui n'ont pas trouvé réponse à leurs besoins.

La mission des organismes suppose donc une souplesse de l'organisation dans une perspective d'adaptabilité aux besoins.

- ***Une conception égalitaire des rapports sociaux***

  Les organismes véhiculent dans leurs pratiques une conception égalitaire des rapports sociaux en vertu de laquelle les relations entre les personnes intervenantes et les personnes en besoin d'aide sont axées sur un principe de collaboration et de coresponsabilité.

  Selon cette vision, la personne qui aide intervient en partageant son savoir et son pouvoir et la personne qui est aidée est perçue comme participante à une démarche de responsabilisation individuelle et collective.

  La notion de service constitue ainsi bien davantage une porte d'entrée à l'action collective. Le service est un moyen de réalisation de la mission et non une fin en soi.

- ***Un rapport volontaire à l'organisme***

  Les personnes qui fréquentent les organismes le font librement. Elles participent à une démarche sur une base volontaire.

  Les personnes ne peuvent donc être contraintes d'utiliser les services d'un organisme communautaire ou de le fréquenter. Elles peuvent être invitées et encouragées à le faire ou accompagnées pour le faire, mais d'aucune manière obligées.

- ***L'enracinement dans la communauté***

  Les organismes sont créés par des personnes de la communauté qui identifient des besoins spécifiques, nouveaux ou particuliers.

  La notion de communauté est plurielle. Elle recouvre autant le territoire de résidence (quartier, ville, village), l'identité (sexuelle, ethnique, linguistique...), le groupe d'âge (retraités, jeunes...), le groupe social d'appartenance (prestataire de l'aide sociale, locataires, immigrants...).

  La communauté contribue à la réalisation des activités, notamment par l'implication plus ou moins importante de bénévoles. Au sujet de l'identification des besoins, un accent est mis sur la prévention afin d'agir sur la qualité du tissu social.

- ***Un fonctionnement démocratique***

  Cette conception égalitaire des rapports sociaux se manifeste également dans le fonctionnement interne des organismes qui favorise l'implication des usagers.

  Utilisant les formes diversifiées de la démocratie directe, les groupes communautaires valorisent la participation des personnes qui fréquentent l'organisme, du personnel salarié et des membres de la communauté à la définition de la mission, des orientations et des modes de fonctionnement de l'organisme.

  Ils sont ainsi redevables à leurs membres avant tout et l'approche participative contribue à accroître le degré d'appartenance des personnes, utilisatrices ou non, à l'égard de l'organisme.

- ***La diversité***

  Si les organismes partagent un certain nombre de traits communs qui leur confèrent une identité spécifique, ils ne constituent pas pour autant une réalité parfaitement homogène.

  La diversité des missions, des cultures et des approches est le reflet du dynamisme et du sens de la solidarité des communautés. Cette diversité constitue une richesse pour la société québécoise.

1.3 Reconnaissance de la contribution du secteur communautaire

Le MSSS et les agences de la santé et des services sociaux reconnaissent l'apport essentiel des organismes communautaires à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population. Ils reconnaissent qu'au-delà des services sociaux et des services de santé du système public, les organismes communautaires apportent une contribution originale et essentielle qui mérite un soutien de la part de l'État. Ils reconnaissent enfin que, par leur nature même, les organismes communautaires doivent pouvoir bénéficier de toute l'autonomie nécessaire pour la réalisation de la mission qu'ils se sont donnés. Cette autonomie est définie à l'article 335 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2). ».

1.4 Contribution régionale du mouvement communautaire en santé et services sociaux

En 2008, la région lanaudoise compte 170 organismes communautaires reconnus par l'Agence de la santé et des services sociaux (ASSS) de Lanaudière au PSOC dans plusieurs secteurs d'activités.

Plus de 900 personnes travaillent à temps complet et à temps partiel dans ces organismes dont environ 80 % sont des femmes. Près de 5 000 personnes s'y impliquent par l'action volontaire, autrement nommée l'action bénévole. Plus de 25 000 personnes y sont des membres en règle.[3]

Ces organismes rejoindraient près de 60 000 personnes en détresse sociale ou économique. Ils agissent sur les problèmes sociaux autant en amont qu'en aval, soit autant en prévention des problèmes que sur leurs diverses manifestations.

Les membres et les bénévoles constituent un rouage incontournable à la gestion des organismes communautaires. L'apport des personnes bénévoles est souvent très présent et s'y attachent des valeurs telles que le respect et la liberté de l'individu dans le choix de son champ d'action, libre de partager ses expériences et sa compétence et libre de son engagement.

1.5 Enjeux et défis pour le secteur communautaire

Le mouvement communautaire lanaudois porte des préoccupations et des attentes à l'égard de l'État dans le contexte de la transformation du réseau de la santé et des services sociaux. Les principaux enjeux qui l'intéressent sont :

- Renouveler les collaborations entre les organismes communautaires et les différents partenaires publics d'un réseau local de services;

[3] Rapport d'activités 2007-2008 des organismes communautaires de la région de Lanaudière

- Préserver la mission des organismes communautaires, leur approche, leur enracinement et leur ouverture à la communauté, notamment par la consolidation du financement en appui à la mission globale;

- Favoriser leur contribution mutuelle au développement de communautés en santé.

PARTIE 2

2. PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES (PSOC)

2.1. Responsabilités de l'Agence

Les responsabilités de l'Agence de Lanaudière au regard du financement des organismes communautaires lui sont attribuées par les articles de la Loi sur les services de santé et les services sociaux suivants :

340 : « L'agence est instituée pour exercer les fonctions nécessaires à la coordination de la mise en place des services de santé et des services sociaux de sa région, particulièrement en matière de financement, de ressources humaines et de services spécialisés.

À cette fin, l'agence a notamment pour objet :

[...
4 d'allouer les budgets destinés aux établissements, d'accorder les subventions aux organismes communautaires et d'attribuer les allocations financières aux ressources privées visées à l'article 454. »
...]

336 : « Une agence peut, suivant les critères d'admissibilité et d'attribution qu'elle détermine conformément aux règles budgétaires applicables, subventionner un organisme communautaire dans l'un ou l'autre des cas suivants :

1 s'il offre des services de prévention, d'aide et de soutien aux personnes de la région, y compris des services d'hébergement temporaire;

2 s'il exerce, au niveau de la région, des activités de promotion, de sensibilisation et de défense des droits et des intérêts des utilisateurs de ses services ou des usagers de services de santé ou de services sociaux de la région.

Une agence peut également subventionner un organisme communautaire qui s'occupe, au niveau de la région, de la promotion de la santé et du développement social. »

2.2. Objectifs du programme[4]

- **Reconnaître et promouvoir l'action des organismes communautaires**

  - Reconnaître la contribution particulière et originale des organismes communautaires au sein de la société québécoise;

  - Aider au maintien d'activités répondant à des besoins définis par la communauté;

  - Assurer un lien entre les organismes, les agences et le MSSS.

- **Offrir le soutien et l'information nécessaires aux organismes communautaires**

  - Offrir aux organismes communautaires les services d'une personne en mesure de répondre à leurs demandes d'information sur le PSOC et, le cas échéant, de les orienter vers les ressources appropriées;

  - Collaborer avec les organismes qui ont pour mission d'offrir le soutien et l'information nécessaires aux organismes communautaires et aux regroupements locaux et régionaux d'organismes communautaires au regard de l'application régionale du PSOC.

- **Apporter un soutien financier aux organismes communautaires**

  - Apporter aux organismes communautaires un soutien à la réalisation de leurs activités, en complément à la contribution de la communauté;

  - Concevoir et diffuser des instruments de demande de soutien financier pour permettre aux organismes communautaires d'exprimer leurs besoins.

2.3. Les principes de relations entre les organismes communautaires et l'Agence

Les principes partagés par l'Agence et les organismes communautaires de Lanaudière qui servent à baliser leurs relations sont les suivants :

- **Le respect**

  L'Agence reconnaît et respecte l'autonomie des organismes communautaires et leurs compétences. Elle les reconnaît en tant que partenaires à part égale avec l'ensemble des intervenants du réseau de la santé et des services sociaux.

  Les organismes communautaires reconnaissent et respectent les fonctions nécessaires de l'Agence quant à la coordination des services de santé et des services sociaux et son mandat de s'assurer de la reddition de comptes associée.

---

[4] Extrait en partie de la brochure 2009-2010 du *Programme de soutien aux organismes communautaires*, MSSS

- **La transparence**

  Les organismes communautaires et l'Agence font en sorte que les orientations, les procédures et les décisions, de part et d'autre, soient claires et connues de tous. Les discussions sur les enjeux concernant les organismes communautaires et/ou l'Agence sont franches. La transparence se traduit également par le partage de l'information et la clarté des messages, tant pour l'Agence que pour les organismes communautaires.

- **La disponibilité**

  Les organismes communautaires et l'Agence consacrent le temps requis afin de répondre aux demandes respectives avec diligence et dans les limites du possible.

- **L'équité**

  L'Agence vise l'équité dans la répartition des ressources à l'échelle intrarégionale afin d'assurer une accessibilité similaire aux services à toute la population du territoire.

- **L'ouverture à l'influence sur les décisions**

  Dans l'exercice de ses responsabilités, au regard de l'application du PSOC, l'Agence entend permettre aux organismes communautaires, via son interlocuteur officiel la TROCL, d'exprimer leur point de vue, de faire connaître leurs perceptions et leurs préoccupations, de contribuer à la recherche de solutions et d'influencer les décisions de gestion.

- **La responsabilité et l'imputabilité**

  La responsabilité de l'Agence autour des rôles qu'elle doit jouer pour l'amélioration de la santé et du bien-être de la population et l'imputabilité envers l'atteinte des objectifs visés sont donc des principes centraux dans l'exercice de ses fonctions.

  Les organismes communautaires reconnaissent l'importance de rendre compte de leurs actions auprès de leurs membres et de se conformer aux exigences de la reddition de comptes du PSOC.

2.4. Facteurs d'exclusion au PSOC

La reconnaissance au PSOC sera refusée à un organisme demandeur s'il rencontre un des critères nationaux suivants :

- Poursuivre des objectifs et des activités qui relèvent prioritairement d'un autre ministère, peu importe que ce ministère offre ou non un programme de financement en appui à la mission globale;

- Poursuivre des objectifs et des activités qui relèvent prioritairement d'un autre niveau de gouvernement;

- Réaliser des objectifs et des activités qui visent prioritairement soit la tenue de congrès, colloques ou séminaires, soit la préparation et la production de matériel didactique ou promotionnel;

- Avoir prioritairement pour objectifs et activités l'acquisition ou la rénovation de biens immeubles, en tout ou en partie;
- Être engagé prioritairement dans la redistribution de subventions (fondation);
- Exercer prioritairement des activités de recherche.

Et également s'il rencontre un des critères régionaux suivants :

- Oeuvrer principalement à l'extérieur de la région de Lanaudière;
- Avoir son siège social à l'extérieur de la région de Lanaudière;
- Avoir un conseil d'administration composé de moins de cinq personnes non rémunérées par l'organisme;
- Avoir une mission qui dédouble celle d'un organisme déjà reconnu sur un territoire dont l'étendue géographique, la densité et les particularités de la population ne justifient pas le financement de deux organismes;
- Avoir une mission qui dédouble sur son territoire la mission d'un organisme déjà reconnu ayant un mandat régional ou desservant plus d'une MRC;
- Être principalement une entreprise d'économie sociale;
- Ne pas avoir de politique interne ou de modalités dans ses règlements généraux sur les questions de conflits d'intérêts au sein de son conseil d'administration.

2.5. Critères d'admissibilité au financement à la mission globale

Pour être reconnu admissible à un financement à la mission globale, un organisme doit rencontrer les six critères suivants qui sont définis dans le cadre de référence en matière d'action communautaire[5]:

1. <u>Être un organisme à but non lucratif</u>

Être une personne morale constituée en vertu d'une loi du Québec à des fins non lucratives, dont les affaires sont gérées par un conseil d'administration composé majoritairement de personnes utilisant les services de l'organisme ou de membres de la communauté qu'il dessert et dont les objets et les activités sont reliés au domaine de la santé et des services sociaux (Loi sur les services de santé et les services sociaux, article 334).

[5] *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Gouvernement du Québec, juillet 2004

2. Être enraciné dans la communauté

Faute d'enracinement dans la communauté, un organisme peut difficilement prétendre au statut d'organisme « communautaire ». Il n'y a pas de modèle type d'enracinement dans la communauté, mais, globalement, il s'agit de faire preuve d'ouverture sur la communauté, d'être actif au sein de celle-ci et de chercher à être partie prenante de son développement et de l'amélioration de son tissu social.

3. Entretenir une vie associative et démocratique

Deux notions qui se ressemblent mais qui sont différentes

La vie associative, au sens large du terme, peut inclure la notion de vie démocratique. Ainsi, un organisme peut difficilement prétendre entretenir une vie associative intense si ses pratiques ne sont pas démocratiques et il ne peut pas vraiment se qualifier de démocratique s'il ne se préoccupe pas de la qualité de sa vie associative. C'est pourquoi vie associative et vie démocratique vont habituellement de pair et c'est pourquoi on les regroupe fréquemment. Cependant, aussi proches soient-elles l'une de l'autre, ces deux notions ont un caractère distinct que l'on peut cerner par des manifestations propres à chacune.

La vie associative

La vie associative correspond à ce qu'un organisme communautaire met en œuvre pour entretenir une vitalité interne et non pas pour s'associer à d'autres organisations ou instances, comme on l'entend parfois. C'est dans la satisfaction du critère relatif à l'enracinement dans la communauté que la vitalité de la relation avec d'autres organismes pourra davantage être mise en valeur et appréciée.

La vie démocratique

La vie démocratique comprend les aspects à caractère plus formel de la vie associative. Certains sont à caractère obligatoire parce qu'ils découlent du respect des dispositions légales. L'objectif de la politique n'est certes pas de fixer des exigences plus strictes que celles auxquelles les organismes doivent déjà se soumettre, mais de s'assurer que les organismes se montrent respectueux de ce processus démocratique minimal.

4. Être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations

Pour les organismes communautaires, il est impératif de prendre les moyens pour s'assurer de marquer une distance nécessaire avec les pouvoirs publics, afin que leurs interventions demeurent distinctes de celles de l'État. Cette condition est obligatoire afin de conserver une pleine autonomie dans la détermination de leur mission, de leurs orientations et de leurs approches. L'Agence a aussi la responsabilité de faire en sorte que cette autonomie soit respectée dans le cadre de l'application du PSOC.

5. **Avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté**

Une volonté citoyenne de s'organiser devant une situation problématique

Ce critère ramène au moment où l'organisme a été créé, à la motivation qui a conduit à sa constitution. Il montre qu'un organisme, pour se situer dans l'esprit de l'action communautaire autonome, doit émaner de la volonté d'une communauté ou d'un groupe de citoyennes ou de citoyens de s'organiser autour d'une problématique donnée. Ce critère fait référence à la dynamique qui se crée quand un groupe de personnes où une communauté prend en charge la réponse à diverses situations problématiques, soit parce que les services publics n'y répondent pas, soit parce qu'une réponse différente de celle des services publics apparaît nécessaire. Ce qui compte ici, c'est que l'émergence des organismes communautaires ne soit pas une commande de l'État.

6. **Être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public**

Pour maintenir une distance nécessaire avec les instances susceptibles de les soutenir, les personnes qui travaillent pour le réseau public (fédéral, provincial, municipal et scolaire) peuvent siéger à des conseils d'administration d'organismes communautaires à titre personnel. À titre professionnel, ces personnes peuvent assister aux séances publiques de l'organisme, mais doivent se limiter à un rôle d'observateur.

Le conseil d'administration d'un organisme communautaire ne doit pas prêter le flanc à une apparence de conflits d'intérêts ou de conflits d'intérêts ou à des situations qui favoriseraient une ingérence administrative.

2.6. Demande de reconnaissance et d'admissibilité

L'organisme qui désire faire une demande de reconnaissance au PSOC de l'Agence achemine sa demande par lettre à l'attention de la personne attitrée à ce programme. Cette demande de reconnaissance peut être présentée à tout moment dans l'année. L'Agence dispose de trois mois pour donner une réponse à l'organisme.

Pour être reconnu au PSOC, l'organisme doit compter sur une période d'existence lui permettant de démontrer qu'il répond aux critères de reconnaissance. À défaut, il doit compter sur une mobilisation de la communauté significative et révélatrice des besoins exprimés par cette communauté. En plus de faire la démonstration qu'il répond aux critères précédemment nommés, l'organisme doit accompagner sa demande des documents suivants :

- Une copie de la charte et des modifications apportées s'il y a lieu. Les objets sont majoritairement en lien avec le domaine de la santé et des services sociaux et concordent avec les besoins du milieu;

- Une copie des règlements généraux de la corporation, qui sont en accord avec les objets de la charte, dûment adoptés par les membres en assemblée générale;

- L'historique de l'organisme qui inclut la démonstration de l'implication de la communauté dans la réalisation des activités;

- Le formulaire PSOC dûment complété de l'année en cours;

- La liste des membres du conseil d'administration de l'organisme et leur provenance;

- Le procès-verbal de la dernière assemblée générale des membres;

- Le rapport d'activités de la dernière année qui démontre la conformité des activités avec les objets de la charte et la concordance entre les besoins du milieu et les objectifs de l'organisme;

- Le rapport financier de la dernière année.

2.6.1 Analyse de la demande

L'analyse est faite à l'Agence conjointement par la personne responsable du PSOC et la personne responsable du programme services concerné par la mission de l'organisme. Une lettre émettant un avis de recommandation favorable ou non est transmise à la TROCL pour consultation, accompagnée des copies de tous les documents pertinents remis par l'organisme à l'Agence. Dans le cas où les avis de l'Agence et de la TROCL diffèreraient, il y aura une révision effectuée conjointement et, si les avis persistent à être différents, c'est celui de l'Agence qui prévaudra.

Lorsque l'organisme est reconnu au PSOC, il devient admissible à un soutien financier et ce, dans la mesure où l'Agence dispose de liquidités budgétaires. Par ailleurs, il se peut qu'un organisme présente une situation qui ne justifie pas l'allocation ou l'octroi d'un financement à la mission globale.

2.7. Financement

2.7.1. Les trois volets de financement du PSOC

Volet 1 – Soutien à la mission globale

Son nom l'indique, il s'agit du volet de financement dédié à soutenir l'accomplissement de la mission de l'organisme en complément à la contribution de la communauté.

La politique gouvernementale *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* souligne que ce mode de soutien financier impose la reconnaissance d'une contribution qui ne se limite pas à la seule prestation de services. En effet, ce mode de soutien financier vise également une participation sociale axée sur l'information, la responsabilisation et la mobilisation ainsi que sur le renforcement du potentiel des personnes, le soutien des milieux de vie et l'amélioration des conditions de vie.

La politique reconnaît également que le financement en appui à la mission globale des organismes communautaires autonomes constituera une portion prépondérante du financement global accordé par le gouvernement au milieu communautaire. En lien avec cette position gouvernementale, une priorisation régionale, dans l'allocation des crédits, sera accordée à la consolidation du financement à la mission globale, dans la mesure où l'Agence dispose de la marge de manœuvre nécessaire pour ce faire.

C'est le rapport d'activités annuel de l'organisme qui fait la démonstration de l'utilisation de la subvention dédiée à la mission globale.

Afin d'obtenir un financement à la mission globale, les organismes communautaires doivent répondre aux six critères d'admissibilité nommés à la section 2.5.

Volet 2 – Par entente pour des activités spécifiques

L'entente, pour le financement d'activités spécifiques, se situe dans un contexte où elle devient un outil approprié, lorsque le MSSS ou les agences veulent confier aux organismes communautaires la réalisation d'activités dans un esprit de collaboration. Les activités de l'organisme communautaire concourent ainsi de manière plus immédiate à la mise en œuvre de priorités ou d'orientations ministérielles ou régionales, dans une vision de complémentarité.

Ce mode de soutien financier convenu entre le MSSS ou les agences et les organismes communautaires est donc possible dans le cadre du PSOC lorsqu'il vise exclusivement le financement d'activités spécifiques. L'organisme communautaire ne renonce pas à son autonomie dans la détermination de sa mission ou au regard de sa gestion. Il consent de manière libre et volontaire au lien contractuel de ce mode de financement.

L'entente peut être limitée dans le temps, renouvelable ou considérée comme un soutien financier récurrent. Elle peut faire ou non l'objet d'un document contractuel convenu entre l'organisme communautaire et l'Agence. Notons que le recours à ce mode de financement doit demeurer marginal et qu'il ne doit pas se substituer au financement au soutien à la mission globale.

C'est le rapport d'activités annuel de l'organisme qui fait la démonstration de l'utilisation de la subvention spécifiquement dédiée à une action, un service, une intervention ou un programme. L'organisme communautaire qui reçoit également une subvention à la mission globale doit distinguer, dans son rapport d'activités, l'utilisation de la subvention dédiée à ce soutien financier spécifique.

Enfin, il est possible que ce type de financement exige une reddition de comptes particulière qui doit être préalablement convenue entre les parties.

Volet 3 – Pour des projets ponctuels

Ce type de financement est dédié à soutenir un projet particulier qui, le plus souvent, est balisé dans le temps. Il peut s'agir d'activités de formation, d'un projet d'innovation sociale, d'une expérimentation, d'un événement corporatif, de colloques régionaux, etc.

Tout comme pour le volet 2, l'organisme communautaire ne renonce pas à son autonomie dans la détermination de sa mission ou au regard de sa gestion.

Les documents demandés pour la reddition de comptes pour des projets ponctuels porteront spécifiquement sur la réalisation de ces projets. L'Agence doit toutefois pouvoir apprécier si les fonds publics ont été utilisés aux fins convenues et être informée des objectifs que le projet a permis d'atteindre. Les modalités de reddition de comptes doivent être convenues entre les parties concernées.

2.7.2. Critères d'admissibilité au financement par entente pour des activités spécifiques ou pour des projets ponctuels

Pour avoir accès à un de ces deux modes de financement, les organismes communautaires doivent répondre aux cinq critères suivants :

1. Être un organisme à but non lucratif;
2. Être enraciné dans la communauté;
3. Entretenir une vie associative et démocratique;
4. Être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations;
5. Avoir été reconnu par le MSSS, par une agence ou par un autre ministère du gouvernement du Québec ou être admissible à un programme de financement en appui à la mission globale de l'un ou l'autre des ministères du gouvernement du Québec ou, à défaut, obtenir un avis favorable de la part du ministère ou d'une agence concernée.

Les organismes communautaires dont la mission n'est pas rattachée au domaine de la santé et des services sociaux, mais dont l'action ou une partie de l'action y est rattachée, peuvent être admissibles à ce mode de financement s'ils répondent aux critères d'admissibilité.

2.8. Reddition de comptes dans le cadre du financement en soutien à la mission globale

Il est important pour les organismes de répondre aux exigences de la reddition de comptes à l'intérieur des délais suivants :

- Pour les organismes communautaires dont l'année financière se termine le 31 mars, ils doivent acheminer les documents requis au 30 juin suivant la fin de l'exercice financier, conformément à l'article 338 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS).

- Pour les organismes communautaires dont l'année se termine à une autre date, les documents requis doivent être acheminés à l'Agence dans les 90 jours suivant la fin de l'exercice financier de l'organisme. Les documents requis doivent préalablement avoir été adoptés par l'assemblée générale annuelle de l'organisme.

- L'Agence dispose de trois mois suivant la réception des documents pour réaliser l'analyse de ces documents.

Ainsi, le non-respect de la date limite de transmission des documents requis à l'Agence pourra entraîner la retenue du versement suivant, dépendamment de la date d'échéance prévue.

2.8.1. Documents requis pour la reddition de comptes

Conformément aux exigences contenues dans le document ministériel « La reddition de comptes dans le cadre d'un soutien à la mission globale – Programme de soutien aux organismes communautaires[6] », les documents prescrits sont :

[6] Internet : http://www.msss.gouv.qc.ca/Documentation/Publications

- Le rapport financier dans la forme prescrite selon le montant de la subvention ou des subventions reçues au PSOC;
- Le rapport d'activités;
- Le procès-verbal ou un extrait du procès-verbal de l'assemblée générale annuelle de l'année précédente;
- L'avis de convocation à l'assemblée générale annuelle et l'ordre du jour de l'assemblée générale annuelle;
- La preuve de la tenue d'une séance publique d'information (ex. : avis de convocation);
- Les modifications apportées aux règlements généraux.

2.8.2. Rapport d'activités et rapport financier

Pour le financement en appui à la mission globale, le rapport d'activités du dernier exercice complété est l'outil privilégié permettant d'obtenir un portrait réel de l'organisme et de son implication dans la communauté. Il est important de rappeler que le rapport d'activités s'adresse avant tout aux membres de l'organisme. Par conséquent, chaque organisme est libre de produire un rapport d'activités sous la forme qui lui convient.

Toutefois, pour répondre aux exigences de la reddition de comptes de l'Agence, les organismes doivent s'assurer de lui fournir les informations nécessaires sur l'utilisation des subventions reçues dans le cadre du PSOC en rapport avec leur mission et leurs objectifs. Pour ce faire, ils doivent se référer au document du ministère de la Santé et des Services Sociaux « *La reddition de comptes dans le cadre du soutien à la mission globale* ». Ce document sera la référence utilisée par l'Agence dans l'analyse du rapport d'activités des organismes.

Le rapport financier doit également être conforme aux règles établies à l'intérieur de ce document.

2.8.3. Surplus non affecté admissible

Un organisme peut avoir un surplus accumulé ne dépassant pas 25 % de ses dépenses annuelles. Toutefois, pour tout excédent, il doit présenter à l'Agence un plan d'affectation des surplus.

Dans cet exercice d'affectation, l'organisme doit démontrer une saine gestion. Il doit également prévenir une affectation entraînant un développement de services ou d'activités dont la continuité n'est pas assurée.

Enfin, il est utile de rappeler que des surplus non affectés, dépassant les montants autorisés, peuvent limiter les possibilités de rehaussement d'un soutien financier au PSOC.

2.8.4. Analyse des documents exigés

L'Agence s'est dotée d'un mécanisme formel d'analyse des rapports d'activités auquel les professionnels répondants des différents programmes services ou de dossiers spécifiques sont associés. Chaque organisme communautaire reçoit par écrit une rétroaction de l'analyse.

C'est suite à cette analyse que l'Agence peut décider qu'un organisme communautaire fasse l'objet d'un suivi de gestion ou proposer à l'organisme de s'engager dans une démarche d'évaluation, afin de le soutenir dans la mise en place de mesures visant l'amélioration continue.

2.9. Reconduction du financement en soutien à la mission globale

La demande de reconduction du financement en soutien à la mission globale se fait en complétant le formulaire annuel *« Demande de subvention et de mise à jour des données statistiques »*.

Il s'agit du formulaire du PSOC élaboré par le MSSS qui doit parvenir à l'Agence au plus tard le **dernier jour ouvrable du mois de janvier de chaque année.** Le cachet de la poste fait foi du respect de cette date limite.

Ce formulaire est l'un des outils utilisé par l'Agence pour reconduire la subvention des organismes déjà subventionnés et le premier versement de celle-ci est fait au début du mois d'avril suivant.

Considérant les échéances administratives de l'Agence liées à l'acheminement de ce premier versement, l'Agence dispose du mois de février pour réaliser l'analyse de tous les formulaires reçus.

Ainsi, le non-respect de la date limite de transmission du formulaire à l'Agence pourra entraîner la retenue du premier versement d'avril.

2.10. Les pouvoirs et les devoirs de l'Agence

La Loi sur la santé et les services sociaux confère à l'Agence des responsabilités à l'égard des organismes communautaires quant à la reconnaissance, au financement, aux redditions de comptes, de même qu'au traitement des plaintes des usagers.

En vertu de l'application du PSOC, l'Agence a la responsabilité de s'assurer que les critères d'admissibilité au programme s'appliquent de façon constante et continue. En effet, ces critères sont autant de conditions dont le respect est nécessaire, non seulement pour le renouvellement annuel de la subvention, mais aussi pour le maintien en cours d'année du versement des tranches de la subvention.

2.10.1 Organismes en difficulté

Pour diverses raisons, les organismes communautaires peuvent rencontrer des situations particulières ou difficiles qui méritent l'attention et éventuellement l'intervention de l'Agence.

L'objectif poursuivi par l'Agence lorsqu'elle est sollicitée pour intervenir dans des situations difficiles ou des situations de crise vécues par des organismes communautaires est de s'assurer

que l'organisme résolve ses problèmes. Il faut comprendre qu'à titre de bailleur de fonds, son implication dans le traitement des situations difficiles doit se limiter à un rôle de soutien dans la recherche de modalités qui seront choisies par les organismes pour régler leurs difficultés.
L'Agence agit de façon proactive chaque fois qu'elle prend connaissance d'une situation difficile ou de crise dans un organisme communautaire qu'elle subventionne. Le soutien apporté est justifié par l'intérêt qu'a l'Agence à s'assurer de la continuité des services rendus à la population par l'organisme communautaire.

Lorsque l'Agence prend connaissance d'un problème, elle doit en évaluer la gravité et l'impact sur l'utilisation du financement accordé dans le cadre du PSOC. Il se peut que l'Agence ait à demander des informations complémentaires à un organisme en difficulté, afin de bien circonscrire les problématiques. L'Agence doit informer par écrit l'organisme de ses attentes et lui signifier les conséquences potentielles si les mesures correctives ne sont pas mises en place dans les délais demandés.

L'expérience a démontré qu'il existe différents types de crise ou de difficulté qui nécessitent une variété d'interventions qu'il est difficile de baliser à l'intérieur d'un cadre d'intervention ou d'une procédure spécifique. Certains sont parfois faciles à réaliser, exigent très peu de temps et ne commandent aucune formalisation par voie écrite. D'autres sont, quant à eux, très complexes, imposent à l'Agence des interventions soutenues, de nombreuses communications écrites et peuvent s'étaler sur une plus longue période.

Bien que cette hétérogénéité soit présente au niveau des possibilités des différentes difficultés pouvant être rencontrées, les suivis de gestion doivent être balisés dans le temps et ne devraient pas excéder 18 mois et ce, dans l'intérêt de chacune des parties concernées. Au terme du suivi de gestion, l'Agence doit informer, par écrit, l'organisme à l'effet que l'étape de suivi est terminée.

2.10.2 Plaintes des usagers

Lorsqu'une plainte d'une personne utilisatrice des services de l'organisme est reçue à l'Agence, c'est le commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services qui en fait le traitement.

2.10.3 Réaffectation des disponibilités financières

Il se peut qu'au cours d'une année financière, l'Agence récupère des sommes engagées à des organismes communautaires qui ne seront pas versées pour différentes raisons. Les sommes non récurrentes ainsi récupérées devront être réaffectées dans les mêmes secteurs où elles avaient été engagées. À titre d'exemple, si la récupération se fait dans le secteur des personnes âgées, elle devra être retournée dans le secteur des personnes âgées.

L'Agence préparera une proposition de l'utilisation des crédits récupérés qui sera suivie pour consultation à la TROCL.

2.10.4 Formation

La particularité des organismes communautaires peut générer, auprès de certains, des besoins de développement d'habiletés sur la gestion et l'utilisation des sommes reçues dans le cadre du PSOC.

À cet égard, toute demande de formation pourra être jugée recevable à l'Agence dans la mesure où son contenu s'inscrit dans la foulée des responsabilités attendues chez les organismes communautaires bénéficiant d'une subvention PSOC.

2.11. Instance régionale bipartite

Pour l'application du présent cadre régional de référence pour la gestion du PSOC, a été créée formellement une instance régionale bipartite Agence/TROCL.

CONCLUSION

Ce cadre régional de référence pour la gestion du PSOC est un outil qui vient circonscrire les balises opérationnelles liées à l'application du PSOC. Bien qu'il soit rigoureux, il se veut souple, car il ne doit pas constituer un obstacle à l'adaptation à de nouveaux paradigmes.

Au besoin, il sera révisé en collaboration avec la TROCL afin d'indiquer les impacts qui pourraient être générés par les nouvelles réalités découlant de l'exercice en cours sur l'harmonisation provinciale des pratiques administratives du PSOC.

BIBLIOGRAPHIE

Cadre de référence en matière d'action communautaire, Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Gouvernement du Québec, juillet 2004

Cadre de référence sur les modes de financement du programme de soutien aux organismes communautaires, Direction des communications, ministère de la Santé et des Services sociaux, Gouvernement du Québec, 2008

Financement récurrent des organismes communautaires par la Régie régionale. État de situation des politiques et pratiques et recommandation, Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière, document de travail, 1999

LAMOUREUX, Henri, *Le citoyen responsable. L'éthique de l'engagement social*, vlb éditeur. 1996

Les organismes communautaires avec point de service, Agence de la santé et des services sociaux de Québec, décembre 2004

La reddition de comptes dans le cadre du soutien à la mission globale, Direction des communications, ministère de la Santé et des Services sociaux, Gouvernement du Québec, 2007

Les relations avec le réseau communautaire lanaudois. Contexte, enjeux et priorités d'action, Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière, document de travail, février 2005.

Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., chapitre S-4.2 à jour au 1er mai 2007

Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux, L.R.Q., chapitre A-8.1, abrogée le 1er janvier 2006

Modèle d'intervention de la Régie régionale de Lanaudière auprès des organismes communautaires autonomes en difficulté, Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière, décembre 2003

Politique de reconnaissance et de financement en appui à la mission globale des organismes communautaires autonomes en santé et services sociaux. Proposition d'harmonisation des pratiques administratives en regard du Programme de soutien aux organismes communautaires. Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires et bénévoles. Version révisée le 17 juin 2005

Politique gouvernementale « L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, Direction des communications, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Gouvernement du Québec, septembre 2001

Politique de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires de la région de Québec, Agence de la santé et des services sociaux de Québec, mise à jour décembre 2004

Santé et Services sociaux, Programme de soutien aux organismes communautaires 2008-2009, Direction des communications, ministère de la Santé et des Services sociaux, Gouvernement du Québec, 2007

Agence de la santé
et des services sociaux
de Lanaudière
Québec